

XVI LEGISLATURA

BILANCIO (5^a)

MARTEDÌ 24 NOVEMBRE 2009

252^a Seduta

Presidenza del Presidente

AZZOLLINI

Intervengono il vice ministro dell'economia e delle finanze Vegas e il sottosegretario di Stato per lo stesso dicastero Casero.

La seduta inizia alle ore 15,15

Omissis

IN SEDE REFERENTE

(1397-B) AZZOLLINI ed altri. - Legge di contabilità e finanza pubblica, approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati
(Esame e rinvio)

Il presidente **AZZOLLINI** (PdL), in qualità di relatore, illustra il disegno di legge in titolo, rilevando che dopo il passaggio alla Camera dei deputati, pur essendo stato modificato in numerosi punti, non ha perso l'ispirazione di fondo ricevuta durante l'esame effettuato dal Senato in prima lettura. Giova dare conto comunque, di seguito, delle principali novità introdotte dalla Camera dei deputati, tralasciando, per brevità, tutte le numerose modifiche di semplice chiarimento o coordinamento interno. E' stata modificata in alcune parti la delega prevista all'articolo 2, in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, ivi prevedendosi una serie di modifiche ai contenuti tecnici e procedurali concernenti l'avvio della riforma del sistema contabile secondo i canoni della uniformazione per tutti i comparti e settori della pubblica amministrazione. La scelta di fondo operata dalla Camera è stata quella di rinviare alla legge n. 42 del 2009 (federalismo fiscale) per la parte relativa ai criteri e principi di armonizzazione delle regioni e degli enti locali e lasciando il resto al presente testo. Va ricordato peraltro che nel corso del dibattito è stato osservato che il testo del Senato sul punto aveva espresso in qualche modo una posizione centralistica. Probabilmente chi ha manifestato un tale orientamento non ha tenuto in debita considerazione il fatto che quel testo già prevedeva l'intesa della Conferenza Stato-regioni sugli schemi dei decreti legislativi della riforma in materia di armonizzazione dei bilanci. Inoltre, sempre il testo approvato in prima lettura conteneva diverse previsioni in tema di condivisione delle decisioni di finanza pubblica tra i vari livelli istituzionali per quanto riguarda il coinvolgimento delle autonomie nel processo deliberativo di cui alla legge di stabilità. Un'attenta lettura della normativa pertanto, come non sempre viene fatto, avrebbe portato quindi ad esprimere una valutazione diversa sul punto del coinvolgimento delle autonomie. Sul tema degli strumenti informativi a supporto della decisione parlamentare, segnala che un'altra modifica è stata la soppressione della Commissione parlamentare per la trasparenza e l'informazione nel campo della finanza pubblica, per ricondurre il processo di verifica e controllo nell'ambito della sede delle Commissioni bilancio, che dovrebbero agire sotto questo versante di comune accordo. Sempre sotto il profilo del collegamento con la legge sul federalismo, è stato deciso che, a livello normativo, è la nuova legge di stabilità ad occuparsi del patto di stabilità interno, mentre del patto di convergenza si può occupare anche un apposito provvedimento collegato, oltre che naturalmente la stessa legge di stabilità. Va sottolineato con forza il dato istituzionale di fondo di tale assetto, per l'estrema rilevanza delle materie ivi richiamate. Va espresso dunque compiacimento per il fatto che attraverso un'opportuna

modifica della legge 42 richiamata sul federalismo fiscale, sia stata ricondotta all'ambito di competenza della legge di stabilità la complessiva decisione sui saldi, sul debito e sulla pressione fiscale complessiva, con tutte le garanzie e le tutele previste in ordine alla collaborazione delle regioni e delle autonomie alla definizione di tali obiettivi complessivi, secondo un quadro già pensato in prima lettura ma che poi non ha trovato sufficiente esplicitazione normativa. Per quanto concerne poi i contenuti della manovra di cui all'articolo 11 (nuova legge di stabilità), va segnalato il sostanziale ripristino dell'articolazione tabellare in essere, che infatti, dalla iniziale previsione di integrazione e semplificazione, ritorna alla indicazione separata delle tabelle C, E ed F, quest'ultima integrata dei contenuti della precedente tabella D. Si è stabilito poi che il disegno di legge di stabilità debba contenere, a fini conoscitivi, un prospetto riepilogativo degli effetti triennali della manovra sui saldi di finanza pubblica.

E' stato altresì previsto che nei tre esercizi finanziari successivi alla approvazione del disegno di legge, i Ministri competenti presentino al Parlamento una relazione sullo stato di attuazione dei relativi programmi di spesa e sul loro grado di avanzamento, prevedendo altresì che il Ministro dell'economia e delle finanze possa disporre il mantenimento di residui per spese in conto capitale anche in deroga ai termini previsti dalla normativa di contabilità. Un'altra questione che va sottolineata è la sistemazione che la Camera ha operato per quanto riguarda la materia del contenuto e della tempistica dei provvedimenti collegati. Già l'attuale legge della 468, ribadita dal testo approvato dal Senato del presente disegno di legge, staccava anche sotto il profilo del termine della presentazione dei relativi atti parlamentari, la figura del "collegato" dalla sessione di bilancio: la Camera ha ulteriormente accentuato questo distacco spostando il termine di presentazione dei "collegati" al mese di febbraio dell'esercizio successivo e prevedendo che la funzione normativa di sviluppo, non più tipica della nuova legge di stabilità, venga appunto convogliata nel provvedimento collegato *ad hoc*. Ne risulta pertanto un disegno complessivo - che è bene sia chiaro nei suoi aspetti istituzionali di fondo - secondo cui al netto dell'eventuale manovra di sviluppo contenuta negli stanziamenti di bilancio e nella legge di stabilità per la parte relativa alle tabelle, tutta la componente normativa della politica di bilancio (norme sia di sviluppo che di carattere ordinamentale e organizzatorio) viene istituzionalmente concentrata ora nella figura del provvedimento collegato, di cui rimane il richiamo necessario nel nuovo Dpef, ossia nella Decisione di finanza pubblica. Con altra modifica si è provveduto alla separata indicazione, con la creazione di un apposito articolo della delega, per il passaggio al criterio della cassa inizialmente contenuta in una lettera dell'articolo 43. Nella materia dei criteri di configurazione dei bilanci pubblici si ricorderà che nel corso della prima lettura sono stati approfonditi i complessi e in parte irrisolti problemi connessi alla estendibilità o meno a tali bilanci della contabilità di tipo civilistico-patrimoniale: l'esito di tale problematicità era stata l'accentuazione nel testo del carattere sperimentale del passaggio a tale tipo di contabilità. La Camera ha risolto in modo *trachant* il problema, sia pure nell'ambito di una implementazione che durerà qualche tempo, trattandosi di deleghe. In definitiva, ribadendo quanto affermato in premessa, osserva dunque che il testo in esame, sia pure corredato di ulteriori numerose precisazioni, conserva l'ispirazione di fondo che già lo caratterizzava all'atto dell'approvazione avvenuta in prima lettura. Come avvenuto in occasione dell'approvazione della legge sul federalismo fiscale, anche in quel caso avvenuta in prima lettura da parte del Senato, è possibile peraltro dare un giudizio più che positivo sulla convergenza anche dell'altro ramo del Parlamento sulle scelte fondamentali inerenti la configurazione nuova che andrà a caratterizzare gli strumenti di governo della finanza pubblica in Italia.

Restano comunque alcuni aspetti che necessiterebbero di un chiarimento. Tra questi segnala, anzitutto, la previsione contenuta nell'articolo 19-*bis* del decreto legge n. 135 del 2009, appena convertito, della trasmissione da parte di regioni e province autonome alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo dei dati contabili risultanti dai rendiconti secondo lo schema contabile allegato al decreto stesso, materia, questa, espunta dal presente testo. Va da sé che la sede dove la questione deve trovare la propria regolamentazione è appunto la legge che ci apprestiamo a varare. Un altro dei problemi è la reintroduzione della copertura degli oneri correnti della legge finanziaria mediante il ricorso al miglioramento del risparmio pubblico, il che ha comportato il venir meno di un'altra innovazione fissata dal testo del Senato, ossia la facoltatività della presentazione da parte del Governo del ddl di assestamento. Si tratta di un complesso di questioni su cui il Senato aveva riflettuto molto in prima lettura, propendendo per una linea più moderna che lasciasse complessivamente il Governo libero di impostare la politica di bilancio, spostando dunque il limite giuridico ai saldi complessivi. Con la soluzione pervenutaci rimane l'obbligo di copertura della legge di stabilità nonostante esso sia da tempo scaduto ad un livello abbastanza formale proprio per l'assenza di meccanismi che consentano un esame penetrante della congruità delle poste del bilancio a legislazione vigente, il che costituisce però la premessa per la effettività di un obbligo di copertura costruito in tal modo. Il compito che abbiamo davanti non è

semplice, pertanto, e la questione non sembra trovare al momento una soluzione soddisfacente, riproponendosi così un assetto ordinamentale che si è dimostrato nel tempo abbastanza privo di sostanza. Tra l'altro, la formulazione della Camera circa il riferimento al carattere positivo del risparmio pubblico, da garantire comunque, dovrebbe essere inteso nel senso che, nell'ipotesi che il saldo corrente dell'assestamento abbia un segno negativo mentre quello del bilancio di previsione presenti un carattere positivo, il margine utilizzabile a copertura dovrebbe estendersi fino all'azzeramento del margine, con esclusione quindi della possibilità di utilizzare la parte negativa. Altra questione su cui probabilmente occorrerà ritornare è il fatto che per la legge di stabilità sia stato previsto un divieto di norme localistiche e microsettoriali, il che appare abbastanza incongruo se si considera che il provvedimento ha perso la propria componente normativa di sviluppo, con il risultato dunque che al momento non sarebbe possibile prevedere un contenimento ovvero una variazione di aliquote settoriale o localistica. Un chiarimento va fatto poi per quanto riguarda la lettera c) del comma 2 dell'articolo 40, che, nel prevedere come criterio di delega la revisione degli stanziamenti iscritti in ciascun programma e della relativa legislazione in coerenza con gli obiettivi da perseguire, va ovviamente interpretata nel senso che si tratta solo di organizzare, se si modifica il contenuto dei programmi, il relativo gruppo di leggi che insistono sul medesimo programma. Va dunque esclusa qualsiasi ipotesi che attraverso la delega in questione si possa in via amministrativa modificare la legislazione di merito.

Pur con questi caveat, il complesso delle considerazioni formulate porta ad auspicare, comunque, una approvazione senza ulteriori modifiche del testo in esame, sia pur nella consapevolezza che l'argomento della trasmissione dei dati richiederà probabilmente una sistemazione migliore. In definitiva, evidente è la circostanza che l'impegno riformatore del Parlamento in questa materia non si conclude in questa sede. Il complessivo testo all'esame prevede infatti una articolata sequenza procedimentale di attuazione sulla quale il Parlamento sarà chiamato, nei prossimi mesi, a rinnovare il proprio impegno e la propria costante attenzione.

Il senatore **MORANDO (PD)**, interviene incidentalmente, prima dell'inizio della discussione generale, in relazione alla fissazione del termine degli emendamenti, svolgendo considerazioni critiche sull'assetto del testo in esame, nella versione approvata presso l'altro ramo del Parlamento, e sottolineando i numerosi punti critici che sono stati modificati rispetto al testo approvato in prima lettura, peraltro con il voto favorevole, quasi unanime, dal Senato. In particolare, dopo aver richiamato, a titolo esemplificativo, il tema dell'obbligo della relazione tecnica in ordine agli emendamenti del relatore, originariamente previsto nel testo approvato dal Senato e poi successivamente espunto nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, sottolinea la necessità che sia riconosciuto un congruo termine per l'elaborazione e la presentazione di emendamenti sostanziali rispetto al testo in esame, che risulta altrimenti meritevole di una posizione di contrarietà in quanto costituisce un ritorno al passato e non risponde allo spirito che ha fondato la riforma. Ricorda, al riguardo, i temi del passaggio al bilancio di cassa, delle metodologie di analisi per la verifica sistematica a fini di trasparenza, nonché la questione dell'istituzione di un Servizio del bilancio unificato tra i due rami del Parlamento, temi che non risultano presenti nel testo della riforma oggetto di esame. Dichiarò, quindi, di non poter condividere la posizione sostanzialmente favorevole rispetto ai contenuti del testo espressa dal Presidente, nella sua qualità di relatore, risultando invece necessario esaminare sostanziali proposte di modifica, senza chiusure di tipo pregiudiziale rispetto a eventuali modifiche del testo. Chiede, dunque, al Presidente di valutare la fissazione di un termine per la presentazione degli emendamenti sufficientemente ampio e tale da consentire alle Forze di opposizione un sostanziale lavoro per la presentazione di qualificate proposte di modifica del testo.

Il senatore **LUSI (PD)**, nel concordare con la richiesta e con le considerazioni svolte dal senatore Morando, sottolinea come il testo originariamente approvato in prima lettura dal Senato sia stato oggetto di un voto favorevole, quasi all'unanimità, in relazione a contenuti successivamente modificati presso la Camera dei deputati. E' dunque necessaria un'attenta verifica ed un intervento modificativo rispetto ai contenuti originariamente condivisi, considerato peraltro che la riforma del sistema contabile costituisce un settore nel quale operare non già con voti di maggioranza, bensì in via condivisa tra le diverse parti politiche. Invita quindi il Presidente a considerare con attenzione la rilevanza della fase emendativa rispetto al testo in esame, sia in relazione alla fissazione del termine per la presentazione di emendamenti, sia al fine di valutare i contenuti sostanziali che emergeranno dalle proposte emendative.

Il vice ministro VEGAS, in relazione alle richieste e alla posizione espressa dai rappresentanti dell'opposizione, sottolinea come il complesso delle modifiche apportate presso l'altro ramo del Parlamento può considerarsi anche in senso migliorativo, richiamando al riguardo l'opera di coordinamento operata rispetto alla riforma del federalismo fiscale. In relazione alla rilevanza del tema della riforma in materia di contabilità, dopo aver ricordato come al Senato il voto favorevole sia stato condiviso da quasi tutte le forze di opposizione, sottolinea come alla Camera il testo sia stato altresì approvato con la quasi unanimità dell'Assemblea, non giustificandosi quindi, sul piano politico, una posizione di critica radicale rispetto ai contenuti del testo in esame. Evidenzia la necessità di una concentrazione dei tempi per l'approvazione del testo di riforma, sottolineando come ulteriori interventi su aspetti specifici potranno essere realizzati solo a seguito di una effettiva sperimentazione della riforma.

Il PRESIDENTE, riservandosi di rispondere nel merito in relazione ai rilievi sollevati circa i contenuti del testo in esame, nel corso dell'esame sul provvedimento ed in sede di replica, propone la fissazione del termine per la presentazione di emendamenti a lunedì 30 novembre, alle ore 13, al fine di consentire congrui tempi ai Gruppi di opposizione. Esprime comunque l'auspicio che, fermo restando un ampio esame con particolare riferimento all'esame in Commissione dei contenuti del testo, possa procedersi in tempi concentrati all'approvazione della riforma, al fine di consentire l'espletamento della fase di sperimentazione, da cui potranno scaturire eventuali interventi migliorativi rispetto al quadro delineato.

La Commissione conviene ed il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16,25.